

التفويض في السلطات الاختصاصات

للدكتور

محمد فتوح محمد عثمان

من المبادئ المستقرة في القانون الإداري مبدأ الممارسة الشخصية

للاختصاص . Competence (١)

والاختصاص هو القدرة القانونية على اتخاذ قرار معين ولقد عرفت

محكمة القضاء الإداري الاختصاص (٢) :

بأنه القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطه

هيئة أو فرد آخر .

والقاعدة (٣) أن المشرع هو الذي يتولى تحديد جهة الاختصاص بأن

ينص على من يختص بممارسة العمل ولقد أكدت المحكمة الإدارية العليا

ذلك في العديد من أحكامها واضطرت على أن تقرر (٤) :

١ - الاختصاص واجب يلزم صاحبه أن مارسه بنفسه وليس

بغيره ، أو حقا يسوغ له أن يعهد به الى سواه .

ونص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة

في المادة ٧٦ :

الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ، هدفها خدمة المواطنين تحقيقا

للمصلحة العامة طبقا للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها .

I - Audy : Rev. du Droit public 1966 p. 894 .

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري :

السنة الحادية عشرة - القضاء رقم ١٨٦٧ لسنة ٨ القضائية -

ص ١٧٢ .

(٣) الدكتور محسن خليل : القضاء الإداري - دراسة مقارنه -

الطبعة الثانية - منشأة المعارف - ١٩٦٨ - ص ٤٥٢ .

(٤) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا -

السنة الثالثة عشره ص ١٠٥٥ - رقم ١٤١ .

(م ١٦ - مجلة الشريعة)

... ويجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون وتنفيذها وعليه .

١ — ان يؤدي العمل المفوض به بنفسه رزقه وامانه وأن يخصص وقت العمل الرسمي لاداء واجبات وظيفته .

٢ — ان يتعاون مع زملائه في اداء الواجبات العاجله اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة .

٣ — ان ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقه وامانه وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها .

ويتحمل كل رئيس مسئولية الاوامر التي تصدر منه كما يكون مسئولا عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه .

غير ان تطبيق مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص تطبيقا جامدا وفي جميع الظروف ؛ قد يؤدي بدوره الى الكثير من المساوئ والتعقيدات من الناحية العملية من شأنها ان تعطل سير المرافق العامة .

لذلك استبعد القضاء تطبيق مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص في حالة الظروف الاستثنائية كما ظهرت مخفضاته متمثلة في الحلول والائابه . ولقد ظهر التفويض أيضا تحاشيا لفراغ سيؤدي الى عدم سير المرافق العامة بانتظام واضطراد .

وعلى هذا سنقسم دراستنا في التفويض الى :

باب أول : تعريف التفويض لغه وحقها وقضاء .

بابه ثانى : الشروط الموضوعيه للتفويض .

باب ثالث : الشروط الشكلية للتفويض .

باب رابع : اساليب تنظيم التفويض .

باب خامس : تمييز التفويض عما يشبه من نظم .

باب سادس : فلسفة التفويض .

الباب الأول

تعريف التفويض delegation :

يقصد بالتفويض أن تعهد سلطة إدارية ببعض اختصاصاتها التي استمدتها من القانون الى سلطة إدارية أخرى بناء على نص قانوني يجيز له ذلك (١) مع احتفاظها بهذا الاختصاص بصفة أصلية .

فالتفويض يعتبر صورة من صور ديثاميكيات الإدارة ومظهرا لحيويتها . وتتوقف فعاليتها التفويض على المهارات التي يتمتع بها المشتركون في عملية التفويض (٢) .

التفويض لقته :

ف و ض (فوض) اليه الأمر :

صيره اليه وجعله الحاكم فيه (٣) ، وقيل : جعل له التصرف فيه (٤) وقيل : اليه الأمر (٥) .

1 - Vedel : Droit . Adminstyatif 1973 paris p . 169 .

استاذنا الدكتور سليمان الطماوي : قضاء الالغاء — دار الفكر العربي ١٩٧٦ ص ٧٠٦ .

استاذنا الدكتور محمد رمزي الشاعر : الادارة العامة مكتبة سعيد رافت ١٩٨٣ ص ١٣٨ .

الدكتور ماجد الطوق : القانون الاداري ١٩٨٣ — ص ١٠٤ .

(٢) الدكتور محمد سعيد أحمد : التفويض في الاختصاصات في النظام الاداري بحث في مجلة الادارة التي تصدر عن اتحاد جمعيات التنمية الادارية — العدد الرابع — ابريل ١٩٦٩ — ص ١٠٤ .

(٣) لسان العرب لابن منظور : مادة فوض — الطبعة الحديثه التي أخرجتها دار المعارف — المجلد الخامس صفحة ٣٤٨٥ .

(٤) المعجم الوسيط : مادة فافوضه — الطبعة الثانية ص ٧٠٦ .

(٥) مختار الصحاح للامام محمد ابى بكر الرازي : مادة فوض الهيئة العامة للكتاب ١٩٧٧ ص ٥١٤ .

وقوم (فوض) بوزن سكرى أى متساوون لا رئيس لهم (٦) .
وقيل : مختلطون ، وقيل : هم الذين لا أمر لهم ولا من يجمعهم (٧) .

التفويض اصطلاحاً :

ولقد عرف اصطلاح التفويض فى القانون الرومانى وكان التفويض
delegare يعنى ان يعهد الى شخص باداء مهمته

Assigner quelqu'un une prestation وهو معنى

مماثل للوكالة Mandat

وكان القانون الرومانى يطلق على الفرد الذى يقوم بعملية الاحالة
المفوض delegue والفرد الذى يحال عليه التفويض المفوض اليه

delegataire ويعرف ماكسويل Maxwell التفويض فى

القانون الرومانى بأنه يعنى لغوياً (٨) .

ان يكلف آخر بمهمة donner Mission حينما يتمم على
المكلف القيام بها .

ويعرف الفقيه الفرنسى De forncl التفويض الادارى بأنه
قرار شرطى لاختصاص سببه القانون .

ويعرف الفقيه الفرنسى Malliavin (٩) التفويض بأنه يعنى

التوصية التى تعطى لفرد الحق فى العمل باسم آخر .

عرف الفقيه الفرنسى Delvolve التفويض بأنه القرار الذى

يمقتضاة تحول سلطه ادارية موضوعا معيناً من مجال سلطتها فى اصدار
القرار الى مجال سلطه اصدار القرارات لعضو آخر (١٠) .

(٦) مختار الصحاح : المرجع السابق ص ٥١٤ .

(٧) لسان العرب : المرجع السابق صفح ٣٤٨٥ .

8 - Lenat (R.) . De la delegation en droit Romain, these
paris - 1882 - p . 414 .

9 - Maxwell (S.) De delegation en droit Romain, Bordeaux /
p. 414 .

10 - De Fornel De la delegation de competence en droit
These - Bordeaux, 1901 - p - log .

11 - Malliavin (R.) La delegation en droit - These - paris 1920 p. 9

12 - Delvolve . la delegation de competence en droit . These -
Toulouse 1930 p . 96 .

يعرف روميون Romien (١٣) التفويض من خلال قضية موجامبري
 ان التفويض : هو حق منح بعض الاختصاصات الى موظف آخر غير
 الموظف صاحب الاختصاص الاصلى (١٤) .

ويعرف الفقيه الهندي Newman (١٥) التفويض بأنه اسناد جزء
 من عمله او مهمته ادارية الى آخرين .

ويعرف الفقيه الامريكى Newman (١٦) التفويض بأنه
 تخويل رئيس غيره سلطة القيام ببعض المسؤوليات التى تدخل فى حدود
 سلطاته ومسؤولياته .

ويعرف الفقيه الامريكى Allen (١٧) التفويض الادارى بأنه انجاز
 العمل عن طريق آخرين ، بأن يعهد اليهم بالمسؤولية والسلطة وبهما نشأ
 مسئوليتهم عن النتائج (١٧) .

(١٣) روميون Romieu مفوض الدولة بمجلس الدولة الفرنسى
 واعد مذكره فى قضية Mogombury فى ٢ ديسمبر عام ١٨٩٢ .
 C . E . 2 dec 1892 - Mogombury, s. 1894, 3 - p.97 .

14 - wiener (eeline) lapouvoir reglementaive These . paris .
 1968 - p . 99 .

• le droit de delegation n'est autre chose que le droit de
 conferer certa ues attributions a un fonctionnaire autre
 que celui qui en est la fonctionnaire autre que celui qui
 en est la titulaire ce dernier conservant Le control superieur
 Et la responsabilite de actes de son delegue .

15 - New man (w.) the process . of management concepts .
 Behavior and praice 4 ed premtice Hall, gndia 1977 - p.39
 The delegation is a matter of entrusting Part of entructng
 part of the work of operations or mangement to others .

19 - Thomas Nelson . analgsis of the funetin of dlrecting
 chieaggo 1956 - P . 309 .

17 - Allen , The management Prolassion .
 Newyork 1957 - P . 158 The work perlorms to entrust
 Responsidility and create accountadility for results .

ويعرف الفقيه الفرنسي gerbet التفويض بأنه هو القرار الذي يكلف بمقتضاه الأصل المفوض إليه مهام حددتها تحديدا دقيقا ، مع تحديد الأهداف المطلوب الوصول إليها ، دون أن يفوض في مسؤوليته .

ويعرف الفقيه الفرنسي Puisaye (١٩) التفويض بأنه الاجراء الذي تكلف بواسطته سلطه ما سلطه أخرى أن تعمل باسمها في حالة معينه ، أو مجموعه من الحالات المحددة .

وبوجه عام نقول ان الفقهاء الفرنسيون المحدثون يعرفون التفويض حسب الزاويه التي يراها أكثر اهمية في نظرة :

١ - فالبعض يركز على الاختصاصات المفوضه ونوعيتها .

قبل تعريف Liet veaux (٢٠) للتفويض في السلطات أو الاختصاصات أو الموضوعات بأنه الاجراء الذي تكلف بواسطته سلطه ادارية سلطه ادارية أخرى للعمل باسمها في حالة ما أو عدة حالات معينه .

٢ - الاتجاه الثاني يركز على اثر التفويض في الاختصاص المفوض به .

ومثاله تعريف الفقيه Odent (٢١) للتفويض بأنه العمليه التي بمقتضاها تقوم سلطه ، بتحويل جزء من اختصاصها الى سلطه تابعه ، بهدف ان تتخفف الاولى من بعض اعبائها .

18 - gerbet (gacques) La delegation pouvoirs collection la Viede L'entereprise - pes pouvoirs I971 p 12 -

La delegation de pouvoirs eest L'acte par lequel le delegu charge le delegataire des taches bein determinees en definissant exactement les limits des pouvoiyset en fixant Les obgecifs a atteindre Sans toutefois deleguer sa rcsdonsadilite .

19 - Puisoye (J.) et Dupy · intradction general - I937 p . 5 .

20 - Liet - Veaux · Juqis classeur administratif p . 519 .

21 - odent (R.) contentientieux administratif paris I917 - p.III4

٣ — ومثال الفقهاء الذين يركزون في تعريفهم للتفويض على الصفة العابرة له (٢٢) .

تعريف الفقيه Maisl للتفويض :

بأنه القرار الفردي الذى تخول بواسطته إحدى السلطات جزءاً من اختصاصها بسلطة أخرى مع احتفاظها بالاختصاص المفوض بصفة أصلية

La psegation est l'act. unilaterale par lequel une autorite pui y est habilitée transfere une partie de sa ucompetence, son propre titre de competence est maintenu .

وباستعراض الاتجاهات الثلاثة في تعريف التفويض نجد أن أفضلهم هو التعريف الأخير للفقيه Maisl الذى يؤكد على الصفة العابرة للتفويض وأنه من الاتساع بحيث أنه يجمع بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص (٢٣) .

وان التعريف الأخير يبرز ميزة هامة للتفويض وهى أن الأصل "يحول" اختصاصاً يملكه ، وسبق له ممارسته من قبل ، وأنه الأصل يحتفظ بالاختصاص المفوض .

ويرى الزميل الدكتور محمود والى أن تعريف Maisl للتفويض محل انتقاد من نواح ثلاث :

الناحية الأولى :

أنه لا يشير الى شرعية القرار الفردي الذى تحول بمقتضاه إحدى السلطات جزءاً من اختصاصها بسلطة أخرى .

الناحية الثانية :

أنه لا يشير الى فكرة مسؤولية السلطة الأصلية عن الاختصاص المفوض بل هو يستبعد هذه المسؤولية .

22 - Maisl (H.) ladelegation en droit publige thes - paris - 1972 p . 115 .

(٢٣) الزميل الدكتور محمود والى : نظرية التفويض الادارى — دار الفكر ١٩٧٩ ص ٥٧ .

الناحية الثالثة :

انه قاصر على القرار الفردى ، فهو لا يشمل القرارات التى تصدرها بعض المجالس بتفويض جزء من اختصاصها .

ويعرف الزميل الدكتور محمود ابراهيم والى التفويض (٢٤) :

بانه القرار المشروع الذى تستند بمقتضاه احدى السلطات جزءا من اختصاصها الى سلطة اخرى او افراد دون أن تتخلى عن هذا الاختصاص .

ويعرف الدكتور محمد سعيد أحمد تفويض الاختصاصات بأنه (٢٥) :

تحويل الرئيس بعض الصلاحيات المسندة اليه الى غيره ، ومن بينهم رؤوسه ، على أن يتخذ التدابير والوسائل الكفيلة بمساءلتهم ومحاسبتهم عن نتائجها ، بحيث يضمن ممارستهم لتلك الاختصاصات على الوجه الذى يتراءى له بصفته المسئول الأول عنها .

ويعرف استاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى (٢٦) :

يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جانب من اختصاصه ، سواء فى مسألة معينة او فى نوع معين من المسائل — الى فرد آخر .

ويعرفه استاذنا العميد الدكتور محمد رمزى الشاعر (٢٧) :

يقصد به أن يعهد الرئيس الادارى ببعض اختصاصاته التى يستمدّها من القانون الى أحد مرعوسيه بناء على نص قانونى يجيز له ذلك .

(٢٤) الدكتور محمود والى : المرجع السابق ص ٥٨ .

(٢٥) الدكتور محمد سعيد أحمد : التفويض فى الاختصاصات فى النظام الادارى — بحث منشور بمجلة الادارة التى يصدرها اتحاد جمعيات التنمية الادارية — العدد الرابع — ابريل ١٩٦٩ ، ص ١٠٥ .

(٢٦) استاذنا الدكتور سليمان الطماوى : قضاء الالغاء ١٩٧٦ — دار الفكر ص ٧٠٦ .

(٢٧) استاذنا العميد الدكتور محمد رمزى الشاعر : الادارة العامة

١٩٨٢ — ص ١٢٨ .

ويعرفه استاذينا الدكتور محمود حلمي والدكتور فؤاد النادى (٢٨) :
بأنه علاقة بين شخصين أحدهما المفوض والآخر المفوض اليه بمقتضاه
يقوم الثانى بعمل يدخل أساسا فى اختصاص الاول وذلك عن طريق ايكال الأولى
للتانى ببعض الأمور والاختصاصات التى يستمدها من القانون .

ويعرف الدكتور بكر القبانى (٢٩) التفويض :

بأنه أن يعهد الرئيس الى مرؤوسيه ببعض اختصاصاته ، على ألا يؤدي
ذلك الى تخطى الرئيس عن سلطاته ومسئوليته ، رتربيا على ذلك يحتفظ
الرئيس بسلطة تعديل التفويض والغائه تحقيقا للصالح العام .

(٢٨) استاذينا الدكتور محمود حلمي والدكتور فؤاد النادى . الوجيز
فى مبادئ القانون الادارى ١٩٨٣ — ص ٦٠ .
(٢٩) الدكتور / بكر القبانى : الوجيز فى الادارة العامة — دار النهضة
العربية ١٩٧٧ ، ص ١٧٥ .

الباب الثاني

الشروط الموضوعية في التفويض

للتفويض شرطان أساسيان يجب توافرها في كل تفويض أيا كان نوعه بحيث إذا فقد شرط منها فإن القرار الصادر يكون غير مشروعا هي :

الشرط الأول : وجوب وجود نص يحيز التفويض .

الشرط الثاني : أن يصدر قرار بالتفويض .

هذا وسنفرّد لكل شرط فصلا مستقلا .

الفصل الأول

وجوب وجود نص دستوري

أو تشريعي أو لائحى يحيز التفويض

الأصل أنه إذا ما نيط بسلطة من السلطات الادارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القانونية أو اللائحية . فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض فيه الى سلطة أو جهة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها وليس حقا لها يجوز أن تعهد به كسواها .

الا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان يوجد نص يتضمن تفويضا في الاختصاص ، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض اليها ومستندا من النص مباشرة (١) .

فالتفويض يجب أن يأذن به نص ولا يكفى أن يأذن به الرئيس الادارى الأعلى ولو كان هو الوزير المختص ، فإذا ثبت أن قرار الاحالة الى مجلس التأديب صدر من وكيل الوزارة المساعد بناء على تفويض من وكيل الوزارة الذى استند بدوره الى قرار صادر من الوزير باختصاص الوكيل المساعد بما

(١) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى :

السنة التاسعة رقم ٣٥٣ ص ٣٦٧ .

يحيله اليه وكيل الوزارة من أعمال .. فان قرار الاحالة الى مجلس تأديب يكون قد صدر من غير مختص باصداره » (٢) .

وكما اذا فوض وزير اختصاصه التأديبي الى وكيل الوزارة ، فيعود هذا الأخير فيكمله بتفويض آخر منه الى رؤساء المصالح .

وكما اذا فوض وزير اختصاصا معيناً الى أحد المحافظين استناداً الى نص المادة ٢٧ مكرر ١/ قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدلة بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ التي تنص في فقرتها الأخيرة .

« يجوز لكل وزير ممن لم تنقل اختصاصات وزاراتهم الى الوحدات المحلية أن يفوض المحافظ في بعض اختصاصاته » .

وعلى هذا لا يجوز للمحافظ أن يفوض توقيعه فيه ، وذلك ولو وجد نص عام يسمح للمحافظ بتفويض توقيعه ، لأن مثل هذا النص إنما ينصرف الى اختصاصات المحافظ الأصلية دون غيرها (٤) .

— ومثال أن يصدر قرار وزارى بتفويض توقيع أحد الوزراء الى أحد مديري المصالح بصورة مباشرة ، فلا يجوز لهذا الأخير أن يفوض فيه أحد مديري المكاتب التابعين له ما لم يوجد نص يسمح بذلك .

— ولو وجد نص يسمح للوزير بتفويض توقيعه لمدير مكتبه ، ونص آخر يسمح له بتفويض اختصاصه الى المحافظ ، وأصدر الوزير فعلاً قراراً بتفويض توقيعه لمدير المكتب ، فلا يجوز لهذا الأخير استناداً الى التفويض الصادر له ، أن يفوض هو بعض اختصاصات الوزير للمحافظ ، بل يجب أن

(٢) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا : السنة الثالثة رقم ٤٧ — ص ٣٨٢ .

(٣) أستاذنا العميد محمد رمزي الشاعر : الإدارة العامة — سعيد رافيت ١٩٨٣ ص ١٤١ .

يصدر هذا القرار الأخير من الوزير بنفسه وبتوقيع منه (٥) .

وهذا التفويض ، يعتبر تفويضا فرعيا

ويقصد بالتفويض الفرعى ذلك الذى يتم من مفوض اليه فيما فوض فيه .

ولا يجوز تفويض التفويض ، فهذا قيد ضرورى لا يتدحرج الاختصاص ،

بعد أن يتم تفويضه استنادا الى نص فى خطوته الأولى ، الى مستويات دنيا

لا نعرف نهايتها ولم تكن تخطر على ذهن المشرع .

فالأصل أن صاحب الاختصاص يجب أن يمارسه بنفسه ولا يجوز

التفويض فيه تفويضا أصليا أو تفويضا أصليا أو تفويضا فرعيا بغير

نص (٦) .

أن توزيع الاختصاصات يحدده الدستور أو القانون فالموظف لا يباشر

حقا له يتصرف فيه بالطريقة التى يراها أو يتنازل عنه لغيره عندما يريد ،

ولكنه يباشر وظيفة عهد بها القانون اليه باعتباره أهلا لتوليها ، فلا يجوز له

أن يفوض غيره فى مباشرة مهام هذه الوظيفة الا اذا أجاز له الدستور أو القانون

ذلك (٧) .

5 - C - E . 3 Tun . 1983 Consorts Brannelec P . 378

Note 6 Lieet veaux : « Cousiderant que, l'arret. du 16 octobre 1977 par lepuel lesprefets ont ainse recu delegation, a ete eignì, non par le ministre, mais par le dir direc teur de son cabinet, agessant par delega tion du ministre, que le ministre ne pouvait pas legalement .

Transmettre a son direcreur de cabinet le pouvoir confere audit ministre par ordoanances precitees des lo avril 1945, de consentir uue dele5ation, au prafit d'autorites adminis7rafives de ses Attributions en la matiere . qu' ainsi, sil entendait donner une deleyation aux prefetes, il devait signer lni - meme l'arrete es1 en7ache d'illegalite . .

(٦) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ٨٧ .

(٧) أستاذنا العميد الدكتور محمد رمزى الشاعر : الادارة العامة —

المرجع السابق ص ١٤١ .

ويترتب على ذلك أنه إذا صدر التفويض ، دون أن يكون القانون قد صرح بذلك ، فإن هذا التفويض يكون باطلا ويتمين الطمس فيه بالالفاء .

وهذا ما جاء في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري من أن (٨) :
« الترخيص الذى يمنح لمزاولة مهنة .. انما يكون طبقا للقانون من سلطة ... دون سواه ، ولا ملك ... التفويض ... في هذه السلطة أو التنازل عنها لهيئة أخرى طالما ان القانون لم ينص على مثل هذا التفويض » .
ويترتب على ذلك أيضا أنه إذا جاز قانون التفويض لأحد الرؤساء الإداريين تفويض اختصاصاته الى مرعوس معين ، فلا يجوز التفويض الى غيره ، والا كان التفويض باطلا لمخالفته لأحكام القانون .

فالقاعدة إذن أن كل تفويض لابد له من نص يأذن به ، ويجب أن يكون هذا النص في نفس مستوى النص الذى منح الاختصاص حتى تظل الصفة الشرعية محفوظة لهذا الاجراء الأخير أى للتفويض .

وقد استقر الفقه والقضاء على الاستثناء من هذا المبدأ فيما يتعلق بالنص الذى يجيز التفويض بأن قضى بجواز التفويض بقرار رئيس جمهورية أو قرار وزارى حتى في الاختصاصات المقررة بقانون وذلك في حدود القواعد المقررة في قانون التفويض رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ (٩) .

هذا ويجب أن يجيز النص بالتفويض صراحة ولا ينصرف الاجازة الا الى الاختصاصات المقررة للأصيل دون سواها .

وعلى هذا فإن تفويض الوزير ، وفقا للمرسوم بقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٥٢ لوكلاء الوزارة أو رؤساء المصالح .

وكذلك تفويض وكيل الوزارة الدائم لهؤلاء انما تنصب كلتاها على الاختصاصات التى خولها المرسوم بقانون لوكيل الوزارة الدائم دون سواها .

(٨) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الإداري : السنة التاسعة رقم ١٢٢ ، ص ١٦٤ .

(٩) أستاذنا الدكتور رمزي الشاعر : مبادئ الإدارة العامة — المرجع السابق ص ١٤١ .

ومن ثم يتحدد نطاق التفويض بتلك الاختصاصات التي هي أصلاً جانب من اختصاصات الوزير ، فلا يجاوزها إلى اختصاصات الوزير الأخرى أو اختصاصات وكيل الوزارة العادي أو رؤساء المصالح .

ويجب أن يكون النص الذي يجيز التفويض قائماً عندما يصدر الأصلي قراره بالتفويض (١٠) .

ولما ان نتساءل :

هل يمكننا التفويض بالاستناد الى العرف الإداري ؟ (١١)

ليس هناك ما يمنع من أن يستند قرار التفويض إلى عرف يسمح به ، ما دام من المسلم به بإجماع الفقهاء أن العرف مصدر من مصادر القانون الإداري ، بل والقانون عموماً ، وكما هو ظاهر ، ليس الفرض وجود عرف بالتفويض ، بل وجود عرف يأذن به ويستند إليه قرار التفويض .

وبشرط ألا يخالف ذلك نصاً قانونياً .

ولم يخرج الأمر في نطاق الإدارة الإسلامية إذ التفويض لابد أن يتم بأذن الخليفة أو من يأذن له الخليفة بذلك (١٢) .

وايضا نتساءل هل يجوز التفويض المقتنع ؟

— مثال قرار المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في موضوع يختص بالتقرير فيه وهو فرض الضرائب ذات الطابع المحلي (١٣) ، إجراء استفتاء يشترك فيه المقيدون في جداول الانتخابات بالمحافظة لقبول فرض الضرائب ذات الطابع المحلي أو رفضه ، فإذا فرض صدور قرار بالاستفتاء لكان باطلاً ،

I0 - C.E. : I0 Tan . 1951 - Decons . R . p . 21 .

(١١) الدكتور عبد الفتاح حسن : التفويض — دار النهضة العربية ١٩٧١ ، ص ٨٥ .

(١٢) الدكتور محمود والي : التفويض — المرجع السابق ص ٣١٠ .

(١٣) الفقرة ٦ من المادة ١٢ من قانون الحكم المحلي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ .

لأن المجلس يكون بذلك قد ترك سلطة التقرير المخولة له الى جمهور الناخبين (١٤) .

وكذلك الحكم لو أن مجلس المحافظة علق قراره على نتيجة الاستفتاء (١٥) .

ونرى مع الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن أنه لا يعتبر تفويضاً مقنعاً أن يستطلع الأصل رأى ما يشاء من جهات الرأى والمشورة التى يرى نفعها ، حتى ولو جرى فى كل الحالات على تبنى رأى أو توصية ، طالما أنه لم ينقطع اختصاصه لغيره لكى يتصرف فيه ، ولم يعلن مقدماً تقييده بالرأى الصادر له .

وليس هناك ما يمنع مجلساً منتخباً من أن يتحسس اتجاهات الرأى العام بأسلوب مشروع حتى يسترشد بها عند اصدار قراره ، بل ان هذا المنهج قد يكون أدى الى تحقيق المصلحة العامة وادى الى تخير القرار الملائم .

— ومثال التفويض المقنع :

لو قرر صاحب الاختصاص (الأصل) أن موضوعاً معيناً من اختصاصه ولكن سوف يتولاه مدير مكتبه ، على أن يصير قرار مدير مكتبه نهائياً اذا أم يعترض الأصل خلال مدة معينة ، فهذا تفويض مقنع بدون نص من الأصل الى مدير مكتبه (١٦) .

ويورد الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن (١٧) مثالاً للتفويض المقنع وهو :

(١٤) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ٩٠ ويشير سيادته الى حكم لمجلس الدولة فى هذا الموضوع صدر فى ٧ أبريل ١٩٠٥ .

13 - C . E 15 Tan . 1909 - Com mune de Brngnens R . P . 35

19 - C . E : 28 mas . 1945' Devougé, s. 1645 mas 49 conel' Dettoncl, Detton, Note Albert Brimo .

17 - C . E . 9 Dec . 1649, chami , chami , R . p . 542 : il n'appartient pas . au ministre be sudarbonner la validite de Sa decision a l'avis ulterieur d'un organisme consultatif .

١. أن يعلن صاحب الاختصاص الأصيل أنه سوف يعتمد عند البت في الموضوع اعتمادا كليا على فتوى من مجلس الدولة طلبها أو كان في طريق طلبها » .

ولو أن الإدارة أبرمت عقدا مع أحد الأشخاص ، ووقع الوزير العتد مشيرا فيه الى أنه لا يصير نهائيا الا بعد موافقة هيئة استشارية معينة عليه ، لكان الشرط ، وبالتالي العقد نفسه باطلا ، بل ان ادراج مثل هذا الشرط في العقد يعتبر خطأ مرفقيا قد يؤدي الى مسئولية الدولة ، وذلك بالأقل بصورة جزئية ، اى بالمشاركة فى المسئولية مع المتعاقد الآخر (١٨) .

وقول أستاذنا هذا يتعارض مع ما نص عليه قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون ١٣٦ لسنة ١٩٨٤ وذلك فى الفقرة الأخيرة من المادة ٥٨ حيث تنص على أنه :

« ولا يجوز لاية وزارة او هيئة عامة او مصلحة من مصالح الدولة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو تنفيذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه بغير استفتاء الادارة المختصة » .

وتقضى الفقرة ب من المادة ٦١ من قانون مجلس الدولة بأن لرئيس ادارة الفتوى أن يحيل الى لجنة أو أكثر تتخصص فى نوع معين من المسائل يمتد اختصاصها الى جميع ادارات الفتوى وعلى رئيس ادارة الفتوى أن يحيل الى اللجنة المسائل الآتية :

(ب) عقود التوريد والأشغال العامة ، وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية للدولة وغيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة أو عليها اذا زادت قيمته على خمسين ألف جنيه .

وبناء على النصوص الواردة فى قانون مجلس الدولة نجدها تتعارض مع الراى الذى أورده الدكتور عبد الفتاح حسن .

(١٨) وحكم مجلس الدولة السابق ويشير اليه الأستاذ الدكتور عبد الفتاح حسن : التفويض ، المرجع السابق ص ٩٠ .

مدى جواز تفويض فرد أو لجنة في اختصاص هيئة جماعية ؟

يستوى في وجوب اسناد التفويض الى نص ، أن يكون الأصل فردا أو مجلسا لاتحاد الحكمة في الحالين .

غير أن المشرع فيما يتعلق بتفويض مجلس أو هيئة جماعية لاختصاصاتها نادرا ما ينص على جواز ذلك لأسباب منها :

١ — أن القرار الذى يصدر عن هيئة جماعية أو مجلس (إدارة جامعة) هو رأى يصدر بعد مناقشات ومداولات ، ولا شك في أن الرأى الذى يصدر في ظل تلك الاعتبارات لهو يفوق في اعتباره الرأى الفردى ، وأن كان هذا لا يعنى أن الرأى الذى يصدر عن سلطة ممثلة في فرد واحد هو رأى هذا الفرد وحده .

٢ — الأصل أن المجالس منتخبة أو مختارة أو معينة لمؤهلات وخبرات أو مصالح خاصة وعلى هذا فالأشخاص المنتخبة منتخبة لأشخاصهم فإذا ما أجاز له تفويض اختصاصاته لفرد غيره لضاعت حكمة التمثيل (١٩) .

٣ — أن الهيئة الجماعية أو مجلس الإدارة أو مجلس الجامعة له نصاب مقرر لصحة اجتماعه ولذلك لا يستساغ القول أن غياب أعضاء الهيئة الجماعية يحول دون اتخاذ القرارات ولذلك أضطر للتفويض .

ومع كل الاعتبارات السابقة نقول أن المشرع سمح في حالات معينة بتفويض اختصاصات الهيئات الجماعية لرئيسها أو للجنة فالمشرع كما أنه يمنح الاختصاص بطريق مباشر ، فهو يمنحه أيضا بطريق غير مباشر أى بطريق

(١٩) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق .

(٢٠) الدكتور محمود والى : المرجع السابق .

(٢١) مثال ذلك المادة ١٤ من قرار رئيس جمهورية مصر رقم ٩٠ لسنة ١٩٨٥ بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون هيئات القطاع العام التى تنص على أن « جلسات مجلس إدارة الهيئة سرية ، ولا يكون اجتماع المجلس صحيحا إلا بحضور أغلبية أعضائه » . ولا تجوز الانابة في حضور الجلسات أو في التصويت على القرارات .

أن يعهد للسلطة التي منحها هذا الاختصاص بالتخلي عنه بمسنة مؤقتة لسلطة أخرى يحددها المشرع : أى أن يمنحها إمكان تفويض هذا الاختصاص .

غير أن جواز تفويض السلطة الممنوحة للمجالس النيابية ، وارتباط هذا الجدل بنظرية السيادة وجواز تفويضها أو عدم جوازه ، هو أمر لم يعد يثير جدل نظرا لأن التفويض لابد أن يكون بناء على نص فى الدستور أو القوانين الدستورية أو القوانين العادية أو القرارات الجمهورية بقوانين أو بقرارات جمهورية أو لائحية .

(١) التفويض بناء على الدستور :

من ذلك نص المادة ١٤٧ من الدستور المصرى الصادر فى ١١ سبتمبر ١٩٧١ التى تنص على أنه :

« اذا حدث فى غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتل الأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون » .

وتنص المادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١ على أن :

« لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون » .

تنص المادة ١٤٤ من الدستور على أن :

« يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ، بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء فى تنفيذها ، وله أن يفوض غيره فى إصدارها . ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها » .

وتنص المادة ٨٢ من الدستور على أن :

« اذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته اتاب عنه رئيس الجمهورية » .

(ب) مثال تفويض اختصاصات هيئات جماعية بمقتضى قوانين :

— قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ المعدل بالقانون ٢٥ لسنة ١٩٨٤ نص في الفقرة الأخيرة من المادة ٧٧ مكرر ٤ :
« يجوز لمجلس القضاء الأعلى أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر وأن يفوضها في بعض اختصاصاته .

— قانون هيئات القطاع العام رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣ :

نص في الفقرة الأخيرة من المادة ٩ :

« يجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو لجان يعهد إليها ببعض اختصاصاته كما يجوز له أن يعهد الى رئيس مجلس الإدارة أو أحد المديرين ببعض اختصاصاته ، وللمجلس أن يفوض أحد أعضائه أو أحد المديرين في القيام بمهمة محددة » .

— قانون انشاء الهيئة القومية للاتفاق رقم ١١٣ لسنة ١٩٨٣ :

نص في الفقرة الأخيرة في المادة التاسعة :

« يجوز لمجلس الإدارة أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر يعهد إليها بصفة مؤقتة ببعض اختصاصاته ، كما يجوز له أن يعهد الى رئيس مجلس الإدارة أو الى أحد أعضائه بصفة مؤقتة ببعض اختصاصاته أو بأداء مهمة محددة » .

— قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٨٤ باستمرار العمل بالقانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٧٢ بتفويض رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون .

— قانون رقم ٢١ لسنة ١٩٨٤ باستمرار العمل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٤ بتفويض رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون في مجال الانتاج الحربى لمدة سنتين (أى لفاية ٢٠ مارس ١٩٨٦) .

— قانون ٢٢ لسنة ١٩٨٤ بمد العمل بالقانون ١٠٣ لسنة ١٩٨٠ بتفويض رئيس الجمهورية في اصدار قرارات لها قوة القانون في شأن تأمين اقتصاديات البلاد .

(ج) مثال تفويض اختصاصات هيئات جماعية بقرارات جمهورية :

قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٨٥ بإنشاء المجلس الأعلى لاستخدامات الطاقة النووية (٢٢) : نص في المادة الخامسة على أن :
« يجوز للمجلس أن يشكل من بين أعضائه لجنة أو أكثر وأن يفوضها في بعض اختصاصاته » (٢٣) .

(د) مثال التفويض في أوامر رئيس الجمهورية :

أمر رئيس الجمهورية رقم ٢ لسنة ١٩٨٤ نص في المادة الثانية على تفويض رئيس مجلس الوزراء ونائب الحاكم العسكري العام في كافة اختصاصات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ .

وإذا وجد النص الذي يجيز في تفويض اختصاصات هيئة جماعية لفرد أو للجنة فأننا نجد أن هذه النصوص قليلة ونادرة ولا تمنح سلطات مطلقة بل سلطات محددة ومؤقتة .

(٢٢) الجريدة الرسمية : العدد ٥٠ صادر بتاريخ ١٢ ديسمبر ١٩٨٥ .
(٢٣) اختصاصات المجلس الأعلى لاستخدامات الطاقة النووية واردة في المادة الخامسة من قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٧٩ لسنة ١٩٨٥ وهي تنص على أن :

١ — وضع البرامج الدائمة التي تكفل الاستقرار اللازم لتحقيق أهداف الدولة في مجال استخدامات الطاقة النووية .

٢ — أقرار المشروعات المتعلقة باستخدامات الطاقة النووية في مجالاتها المختلفة والتوجيه لتنفيذها .

٣ — إصدار القرارات الخاصة بإنشاء الهيئات أو المؤسسات أو الأجهزة التي تقوم بتنفيذ المشروعات الخاصة باستخدامات الطاقة النووية وإدارتها واستغلالها .

٤ — النظر في جميع المسائل المتعلقة باستخدامات الطاقة النووية .

ويذهب De Fornet (٢٤) الى انه لا يجوز للمجلس ان يفوض

Catégorie d'affaires مجموعة اختصاصات

غير مخصصة Nou encore connues أو لم تزل معروفة .

ويرى انه لا يجوز التفويض في الموضوعات التي تتطلب أخذ رأى جميع اعضاء الهيئة الجماعية ، ولا يجوز التفويض فيما يتصل بأعمال السيادة التي من اجلها اسندت للمجالس هذه الاختصاصات .

هذا ونرى مع استاذنا الدكتور عبد الفتاح حسن ان منح اختصاص لهيئة جماعية يعنى رغبة المشرع في ان تتم ممارسته بعد « مداولة » بين أعضائها تسفر عن رأى يصدر باجماعهم أو باغليبيتهم . وقد يحرص المشرع على تمثيل عناصر مختلفة في تشكيل الهيئة . فيجمع مثلاً بين عنصرى التأهيل والخبرة ، أو بين عنصر المديرين والعاملين ، أو بين عنصر ينتمى الى الجهاز الادارى ذاته وعنصر خارجى عنه ، أو بين الجهاز الادارى والمتنفعين بخدماته ، أو بينه وبين السلطة صاحبة الوصاية عليه . وتنهان كل هذه الاعتبارات لو ان الهيئة تركت اختصاص رئيسها أو احد أعضائها . من أجل ذلك كان الاذن لمجلس بالتفويض استثناء نادر . كما انه اذا وجد هذا النص الاذن ، فسوف يتعلق الأمر بتفويض اختصاص معين للمجلس وليس بتفويض توقيعه ، لان تفويض التوقيع لا يتصور بدهاءة في مثل هذه الحالة ؟ ما دام المجلس يقرر ، ولكنه لا يوقع بنفسه (٢٥) .

ولنا أن نساأل بعد ذلك :

ما هى مرتبة النص الذى يجيز التفويض ؟

الأصل هو أن يكون النص الذى يجيز التفويض من ذات مرتبة النص الذى يقرر الاختصاص للأصيل أو أعلى منه درجة . فالاختصاص المقرر

24 - De forniet (L) : De la belegation de compétence en droit Administratif - These. Borbeaux 1901 - p 100 .

(٢٥) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ٨٧ .

بقانون لا يجوز التفويض فيه الا بنص باذن بذلك ويرد في قانون او في اداة
اعلى منه كالدستور والاختصاص المقرر بقرار بقانون لا يجوز التفويض
فيه الا بنص في قرار بقانون او بقانون او بالدستور ، واذا كان الاختصاص
مقرر بقرار رئيس جمهورية فلا يجوز التفويض فيه : لا بنص يرد في قرار
رئيس جمهورية او في قانون او في دستور ، واذا كان الاختصاص مقرر بقرار
رئيس مجلس وزراء فلا يجوز التفويض فيه الا بنص يرد قرار رئيس مجلس
وزراء او رئيس الجمهورية او في قانون او في الدستور ... الخ .

ووجود نص يجيز التفويض في نفس مستوى النص المقرر لاختصاص
الاصل وهو ما يطلق عليه مبدأ توازي الاختصاصات « او الاشكال » (٢٦)
وذلك حتى تظل الصفة الشرعية محفوظة للتفويض .

ولنا ان نتساءل هل قاعدة توازي الاختصاصات « او الاشكال »
مستقرة في مجال التفويض بدون استثناءات ؟

في الاجابه على هذا التساؤل نفرق بين الوضع في فرنسا والوضع
في مصر ؟

ففي فرنسا يحكم هذا الموضوع ثلاث قواعد :

القاعدة الاولى : القرار الجمهوري (المرسوم) يكتفى للاذن
بالتفويض .

القاعدة الثانية : ان هناك موضوعات يجوز بتفويض فيها بناء على
نص في الدستور .

القاعدة الثالثة : ان هناك موضوعات يجوز التفويض فيها بقانون
او بالدستور .

القاعدة الاولى : قرار رئيس الجمهورية يكتفى للاذن بالتفويض .

(٢٦) الدكتور محمود والي : المرجع السابق ص ٦١ ، ص ٣١٠ .

استقرت هذه القاعدة منذ حكم شهر لمجلس الدولة (٢٧) الفرنسي في
١٨٩٢/١٢/٢ في قضية موجامبرى Mogambury وقيل في هذه
القضية « ان التفويض ليس الا حق منح بعض الاختصاصات الى موظف
آخر غير الموظف صاحب الاختصاص الاصلى .

Le droit de delehation n'est autre chose que le droit de
Droit de conferer certaines attributions au fonctionnaire
autre qui en est le titulaire ,

ويعبر هذا المبدأ عن « حق تعديل توزيع اختصاصات الوظائف
العامة » .

وان رئيس الجمهورية يختص بإنشاء الوزارات ولتوزيع الاختصاصات
فيها بينها ، وتوزيع المصالح فيما بينها ، والحق مصلحة معينة بوزارة او
نقلها من وزارة الى أخرى وتوزيع الاختصاصات بين الوزارات وتعديل
تكوين مختلف اداراتها وما دام الامر كذلك فيكون من الطبيعي انه يستطيع
بمرسوم منه الاذن بالتفويض ولما كان التفويض له طابع تنظيمي فيملكه
من يملك السلطة التنظيمية .

27 - C . E . 2 dec 1892, magambury, s . 180p - Tom 3 - p . 97.

Concl. Romieu not Houriou - D . 1893 .

وتتلخص وقائع قضية Magampury انه كان كاتباً بادر
المستعمرات بالهند وقدم طلباً سكرتير الدولة المساعد
لشئون المستعمرات المختص بالبيت في الطلب بناء على مرسوم فوض اليه
هذا الاختصاص الذى كان مقرراً أصلاً للوزير . ولما رفض السكرتير
المساعد طعن صاحب الشأن في قرار الرفض أمام مجلس الدولة . فأنشأ
موضوع شرعية المرسوم الصادر من رئيس الجمهورية بتفويض بعض
اختصاصات الوزير الى السكرتير المساعد . ولم يكن في الدستور او في
القانون أى نص يشير الى الوضع القانوني للسكرتير المساعد او يحدد
صلاحيات شغلها فغرض روميو Romieu من فوض الدولة في
مذكراته نظريته في تفويض الاختصاص ومؤداها ان رئيس الجمهورية يختص
بمرسوم منه بتوزيع الاختصاص داخل الوزارة الواحدة وتفويض اختصاصات
موظف ال غيره وانتهى الى مشروعية التفويض .

(٢٨) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ١٩٥ .

حسبها يحدد الدستور ، وكان رئيس الجمهورية في ظل دستور ١٨٧٥ يمارسها بمراسيم .

ولقد ايد ذلك مجلس الدولة في حكم موجابىرى واجاز التفويض بمرسوم حتى في الاختصاصات المقرره بقانون تأسيسا على السلطه التنظيميه التى يملكها رئيس الدولة .

ولقد ورد تحفظين فيما يتعلق بالاختصاصات المقررة بقانون :

- ١ - الا يكون القانون قد منع تفويض هذا الاختصاص صراحة
- ٢ - الا يكون الاختصاص قد منح الى السلطه المفوضه بصفه شخصية .

فهذين التحفظين متفقين مع نظرية مفوض الدولة روميو والخاصة بالاختصاصات الشخصية والمحجوزة للوظيفة ، والتي لا يجوز لغير المعين بها ان يمارسها الا اذا ورد بذلك نص قانونى في نفس مستوى النص المانع للاختصاص .

ثم اخيرا وبعد دستور الجمهورية الخامسة في ١٩٥٨ صار للوزير الاول ان يسدر المرسوم بالتفويض المباشر أو المرسوم بالأذن بالتفويض .

واذا كان التفويض وتبطا بالسلطه التنظيميه ، لذلك أمتنع ان يتم مباشرة او ان يؤذن به بأداة ادنى من المرسوم فلا يكفى في ذلك قرار وزارى
Arrete ministeriel أو قرار يشترك في اصدار أكثر من وزير
Arrete interministeriel لان الوزير لا يملك ايه سلطه تنظيميه عامة .

ولنا ان نتساءل هنا عن موقف القانون والقضاء والفقهاء من هذا

الاتجاه الفرنسى ؟

نقرر يادى ذى بدء ان النظام المصرى لا يعرف اصلاح « المراسيم » وهى تلك القرارات الادارية التى تصدر بتوقيعين احدهما رئيس الجمهورية او رئيس الوزراء واحد الوزراء .

والقابل للمراسيم فى مصر « القرارات الجمهورية » وهى لا تحمل سوى توقيع رئيس الجمهورية وحده او قرارات مجلس الوزراء او قرارات رئيس مجلس الوزراء .

وأحكام القضاء في مصر مستقرة على أن « الاختصاص الذي يحدد بقانون لا يجوز النزول عنه أو التفويض فيه إلا في الحدود وعلى الوجه المبين في القانون » .

وبناء عليه لا يجوز التفويض بقرار جمهوري في الاختصاص المقرر بقانون ، لان السلطة التشريعية عندما تمنح اختصاصا معينا لجهة معينة انها تفعل ذلك لحكمة تراها وتقدرها ويشترط أن يكون النص الذي يجيز التفويض في مرتبه من ذات مرتبه النص الذي حول الاختصاص موضوع التفويض ، تستوى في ذلك الاختصاصات المقررة في الدستور أو في قانون أو في لائحته .

القاعدة الثانية : موضوعات لا يجوز التفويض فيها إلا بنص في الدستور :

أن هناك موضوعات محددة في الدستور لا يجوز أن يتخلى عنها المكلف بها بمحض إرادته .

وعلى هذا لا يجوز رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو لغيرهما ، التفويض في اختصاص مقرر له في الدستور مالم يرد نص دستور يسمح بذلك لان القانون — والقرار الجمهوري لا يملك التعديل في الاختصاصات التي نظمها الدستور نفسه مثال ذلك المادة ٢١ من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ حيث تنص على أن .

« يدير الوزير الأول أعمال الحكومة . وهو مسئول عن الدفاع الوطني . ويضمن تنفيذ القوانين . وهو يمارس سلطه اصدار اللوائح ، ويعين الموظفين في الوظائف المدنية والعسكرية ، ويجوز له أن يفوض الوزراء في بعض سلطاته .

(وينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة المجالس واللجان المنصوص عليها في المادة ١٥ (وهي مجالس ولجان الدفاع الوطني العليا) عندما يقتضى الأمر ذلك) .

ويجوز بصفة استثنائية أن ينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء على أن يكون ذلك بمقتضى تفويض صريح وبجدول أعمال محدد (٢٩) .

وهذه المادة مقابلة للمادة ٥٤ من دستور ١٩٤٦ وهذه المادة اجازت للرئيس مجلس الوزراء تفويض اختصاصاته الى أحد الوزراء . ولا يمتد هذا الاذن الا الى اختصاصات رئيس مجلس الوزراء المقررة بصفته هذه وهي في أحد الاختصاصات الآتية :

— الدفاع الوطنى .

— ضمان تنفيذ القوانين .

— سلطه اصدار اللوائح .

— تعيين الموظفين في الوظائف المدنية والعسكرية .

ولا يمتد تفويض رئيس الوزراء الى الوزراء الى اختصاصاته المقررة له بصفته منها ما جاء في الفقرة الأخيرة من المادة ٢١ والتي تجيز لرئيس مجلس الوزراء أن ينوب عن رئيس الجمهورية في رئاسة مجلس الوزراء ويكون ذلك بناء على تفويض صريح من رئيس الجمهورية وبجدول أعمال محدد لمجلس الوزراء لا يستطيع أن يطرح موضوعات على المجلس غير المحددة بجدول الأعمال المحدده .

فالتفويض وفقا للمادة ٢١ لا يشمل الاختصاصات اللصيقة بشخص رئيس مجلس الوزراء .
Competences Strictement personnelles

هذا فلا تفويض في المسئولية السياسية كما نظمها الدستور ، ولا تفويض في الاختصاصات التي اشار اليها الدستور ذاته الا بنص دستوري يجيز ذلك .

29 - Art 21 : le premier ministre -dirig, l'action du gouvernement
Il est responsable de la defense Nationale. il assure l'execution des lois , il exerce le pouvoir reglementaire et nomme aux emplois civils et. militaires .

Il peut deleguer certains de ses pouvoirs aux ministres il peut a titre exceptionnel, le supplée pour la presidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une delegation expresse et. Pour un ordre de jour determine .

مسلطة رئيس الجمهورية في التفويض (٣٠) مقصور على الموضوعات غير الدستورية أى التى لم يحدد اختصاصات الرئيس فيها بمقتضى نص فى الدستور ، وانما بمقتضى نص فى أحد القوانين .

ومن أمثله نصوص دستور مصر لسنة ١٩٧١ التى تضع اختصاصا وتأذن بالتفويض فيه .

المادة ١٤٤ التى تنص على أن :

يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها ، وله أن يفوض غيره فى إصدارها ، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها .

يلاحظ أن المادة ١٤٤ تفرق بين حالتين :

الحالة الأولى : يسكت فيها القانون عن تحديد السلطة المختصة بإصدار اللائحة وعندئذ يختص رئيس الجمهورية بإصدارها أو أن يفوض غيره فى إصدارها .

الحالة الثانية : يحدد القانون السلطة المختصة بإصدارها وعندئذ يجب أن تصدر اللائحة عن هذه الجهة دون غيرها ، سواء كانت رئيس الجمهورية أم الوزير ، أى أنه لا يجوز التفويض إطلاقا فى هذه الحالة .

هذا ولقد تعرضت اللجنة الثانية من لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصرى فى ١٩٥٩/٢/٢ لمدى جواز التفويض فى الاختصاصات اللائحية وذلك بمناسبة تفسير المادة ١٣٨ (٢١) من دستور ١٩٥٦ التى تقابل المادة ١٤٤ من الدستور الحالى والمادتان متفقتان فى جوهرهما وإن اختلفت صياغتهما فى بعض الجزئيات .

(٣٠) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ .

(٣١) تنص المادة ١٣٨ من دستور مصر الصادر فى ١٩٥٦ على أن : يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين ، وله أن يفوض غيره فى إصدارها . وتصدر قرارات الرئيس فى هذا الشأن بناء على عرض الوزير المختص ، ويجوز أن يعين القاضون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذها .

وجاء في فتوى اللجنة الثانية من لجان القسم الاستشارى بمجلس الدولة ما نصه :

ولما كان القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ (المقابل للقانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ الحالى بشأن التفويض فى الاختصاصات) قد أغفل فى ديباجته الإشارة الى نص المادة ١٣٨ من دستور ١٩٥٦ (المتطابقة للمادة ١٤٤ من دستور ١٩٧١ الحالى) .

وكان لأصل فى اللوائح التنفيذية للقوانين أنها قرارات ادارية شكلا ، تشريعية موضوعا ، وان التشريع انها يتولاه الشعب (الأمة) ممثلان مجلسها ، الا أن الدستور قد نص على أن رئيس الجمهورية هو الذى يصدر مثل هذه اللوائح ويعتبر ذلك تفويضا من الشعب الى رئيس الجمهورية .

وهذا التفويض لا يجوز أن يرد عليه تفويض آخر . وبالمثل فانه لما كانت المادة قد اجازت ان يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه فان مؤدى هذا ان حق الوزير يستمد من النص الدستورى فلا يجوز له ان يفوض فيه آخر . وذلك ما أكدته المذكرة الايضاحية للقانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ بقولها : « ترثب على العمل بالدستور الجديد ، دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ وما تبعه من الاخذ بالنظام الرئاسى ، أن عهد القانون الى رئيس الجمهورية بجميع الاختصاصات التى كان يتولاها مجلس الوزراء . ومراعات لما يقتضيه الأمر من تفرغ رئيس الجمهورية لاعدااد السياسية العامة للدولة والاشراف على تنفيذها ، ونص فيه قانون التفويض على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير المختص فى بعض القوانين والمفهوم من ذلك أن التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أى التى لم يحدد اختصاص الرئيس فيها بمقتضى نص فى الدستور ، بل بمقتضى نص أحد القوانين » .

(٣٢) مجموعة المبادئ القانونية التى تضمنتها فتاوى لجان القسم الاستشارى السنة ١٣ — من ٢٣٢ رقم ١٥٥ اللجنة الثانية ١٩٥٩/٢/٢ .

ويخلص مما تقدم أنه إذا صدر قانون بالتفويض في الاختصاصات ، فإن الأصل في التفويض ألا يرد على أمر مما كانت تختص به السلطة التشريعية ، أو حددت السلطة التشريعية من يختص بإصدار اللوائح الخاصة . بتنفيذه ، وإنما ينصب على المسائل الإدارية التي يجوز التفويض فيها في حدود الأصل المتقدم ذكره ، وإذا كان القانون رقم ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ (القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧) قد أجاز للوزير أن يفوض في اختصاصاته المخولة له بمقتضى القوانين ، فإن هذا التفويض لا يمتد الى الاختصاصات اللائحية التي عين الدستور بنص صريح فيه من يتولى ممارستها .

لذلك انتهت لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع الى ان مشروعات القوانين واللوائح بجميع أنواعها لا يجوز قانونا أن تكون محلا للتفويض من الوزير الى وكيل الوزارة بخلاف القرارات والتصرفات الإدارية التي يجوز التفويض فيها » .

هذا ونرى أن الفتوى المتقدمة الصادرة من لجان القسم الاستشارى إذا كانت لا تجيز التفويض في إصدار اللائحة التنفيذية من جانب رئيس الجمهورية حالة سكوت القانون التي تصدر تنفيذا له ، فإن المبدأ الذى قرره محل نظر لصريح المادة ١٣٨ من دستور ١٩٥٦ والمادة ١٢١ من دستور ١٩٦٤ . المادة ١٤٤ من دستور ١٩٧١ .

هذا ولقد أصدرت اللجنة الثالثة من لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع .

هذا ولقد أصدرت اللجنة الثالثة من لجان القسم الاستشارى (٣٢) للفتوى والتشريع فتوى بشأن القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ الخاص بالمناقصات والمزايدات والذى ألغى بعد صدور القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ ، فكانت تنص المادة ١٣ من القانون ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ « ينظم بقرار من

(٣٣) مجموعة فتاوى لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع ، السنة ١١ من ١٥٨ رقم ١٥٨ بتاريخ ١٦/٧/١٩٥٧ .

وزير المالية والاقتصادية مالم ينظمه هذا القانون من احكام واجراءات (٢٤) .

**فستار التساؤل عما اذا كان يجوز للوزير في اللائحة اتي يصدرها
تنفيذا للقانون المذكور ان يكل البت في بعض الامور الى اللجنة المالية
بالوزارة ؟**

رات اللجنة الثالثة في متواها انه « لا يجوز ذلك لان القانون قد فوض
وزير المالية والاقتصاد في وضع الاحكام التنظيمية ، ولا يجوز قانونا
التفويض في التفويض » .

ثم حين عرض الامر على الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع
رات ان الامر المحظور طبقا للقانون المشار اليه هو تخويل هذه اللجنة
سلطة وضع قواعد تنظيميه عامة تعالج الحالات الاستثنائية الفردية . اما
اذا عولجت كل حالة على حدة فليس ثمة ما يحول دون ذلك ، على ان يصدر
القرار في الهاية — بعد موافقة اللجنة المالية — من وزير المالية والاقتصاد » .

وباستعراض القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧ نجده يجيز لرئيس الجمهورية
ولرئيس الوزراء وللوزراء بالتفويض في اختصاصاتهم .

ولا تمتد الاجازة الواردة بالقانون الى التفويض في اختصاصتهم اللائحة
المقررة بالدستور او بالقانون .

غير ان لرئيس الجمهورية ان يفوض في اختصاصته اللائحة في حالة
واحدة هي سكوت القانون عن تحديد جهة اصدار اللوائح التنفيذية .

(٢٤) ثم اضيف فقرة ثانية للمادة ١٣ بالقرار بقانون رقم ٣٨ لسنة
١٩٥٨ نصها :

« ويجوز لوزير الاقتصاد والتجارة او لن يندبه (يفوضه) ان يستثنى
في حالات خاصة من احكام القرار المنصوص عليه في الفقرة الاولى كلهما
او بعضها » .

ثم صدر قرار وزير الخزانه رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٨ فنص على تفويض
وكيل وزارة الخزانه لشئون الخدمة الحكومية في ممارسة الاختصاص
المنصوص عليه في هذه الفقرة » .

والرئيس يستمد سلطه التفويض ليس من قانون التفويض رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ ولكن من نص المادة ١٤٤ من الدستور الدائم الصادر عام ١٩٧١ .

القاعدة الثالثة : موضوعات يجوز التفويض فيها وأردة بالقوانين :

ورد بقانونا التفويض بتعبيرين هما :

١ — القوانين (القانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦) .

٢ — التشريعات (القانون ٤٢ لسنة ١٩٦٧) .

فكلا التعبيران لا ينصرفا الى الدستور الذى لا ينطبق عليه وصف القانون (٣٥) ولا ينطبق عليه كذلك لفظ التشريع .

وان لفظ « التشريع » قد ينصرف — كما جرى عليه العمل الى كافة النصوص المكتوبة ، ولكن ليس الى النصوص الدستورية .

ويرى الدكتور عبد الفتاح حسن (٣٦) أن بعض الفتاوى (٣٧) قد جرت على القول بأن التفويض لا يكون الا حيث ينص « القانون » على جوازة وهو تعبير قد يعنى القانون الذى تصدره السلطة التشريعية كما حددها الدستور . وقد يعنى القواعد المكتوبة

وقد يعنى القواعد القانونية عموما ، مكتوبة كانت او غير مكتوبة .

ونرى مع زميلنا الدكتور محمود والى بأن المشرع حين استخدم لفظ « التشريعات » فى القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٦٧ بدلا من لفظ القوانين التى كان وارد فى القانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ .

(٣٥) وجاء بالذاكرة الايضاحية للقانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ ، ورد بالقانون أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير المختص فى بعض اختصاصاته المخولة له فى بعض القوانين ، والمفهوم من ذلك ان التفويض مقصور على الموضوعات غير الدستورية أى التى لم يحدد اختصاص الرئيس فيها بمقتضى نص فى الدستور ، بل بمقتضى نص أحد القوانين .

(٣٦) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ١١٣ .

(٣٧) مجموعة المبادئ القانونية التى تضمنتها فتاوى الجمعية العمومية لقسم الفتوى والتشريع السنين ١٤ ، ١٥ ، ١٥ ص ٩٥ رقم ٤٦ بتاريخ ١٩٦٠/١/١٨ .

وفتوى بتاريخ ١٩٦١/٦/٧ وفتوى بتاريخ ١٩٥٣/٤/٢٩ .

كان مؤقفاً لأن لفظ « التشريعات » يزيل اللبس الوارد في لفظ القوانين « من حيث أنه يقتضيه على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية دون أن ينسحب على غيرها من القوانين الدستورية .

بل إن محكمة القضاء الإداري قد استعملت في أحد أحكامها تعبيراً قد يستفاد منه أن :

« القانون يملك أن يأذن بالتفويض بالنسبة إلى الاختصاصات الدستورية والقانونية واللائحية على السواء :

« أن القاعدة التي أخذ بها الفقه والقضاء ، أنه إذا ما نيط بسلطة من السلطات الإدارية اختصاص معين بمقتضى المبادئ الدستورية أو القوانين أو اللوائح ، فلا يجوز لها أن تنزل عنه أو تفوض إلى سلطة أو جهة أخرى ، لأن مباشرة الاختصاص عندئذ يكون واجبا قانونيا عليها وليس حقاً لها يجوز أن تعهد به لسواها . إلا أنه يستثنى من ذلك ما إذا كان القانون يتضمن تفويضاً في الاختصاص ، حيث يكون مباشرة الاختصاص في هذه الحالة من الجهة المفوض إليها ومستمداً مباشرة من القانون » .

فالمستقر في قضاء مجلس الدولة المصري هو أنه :

لا يجوز التفويض في الاختصاص المخول بقانون إلا بقانون وإن الاختصاص المقرر بأداة أدنى من القانون يجوز أيضاً التفويض فيها بناء على قانون من باب أولى نخلص من كل ما سبق إلى القول :

بعدم جواز التفويض إلا استناداً إلى نص يجيز التفويض .

على أن يكون النص من ذات مرتبة النص الذي خول الاختصاص موضوع التفويض وتستوى في ذلك الاختصاصات المقررة في الدستور وفي القانون وفي القرارات الإدارية التنظيمية والفردية .

(٣٨) الدكتور محمود والى : المرجع السابق ص ٢٥٦ .

(٣٩) مجلس الدولة : مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة التاسعة — ص ٣٦٧ — رقم ٣٥٣ بتاريخ ١٩٥٥/٣/١٤ .

الفصل الثاني

٢ — يصدر قرار بالتفويض —

للسلطة المختصة أن تفوض اختصاصها المقرر لها بالدستور أو بالتشريعات وباللوائح بموجب قانون أو قرار يصدر منها . فالقرار تعبير عن ارادة الاصيل وهو ككل عمل قانوني يجب أن يتجسد في مظهر خارجي بأن يعلن الاصيل عن ارادته لأن قرارات التفويض يترتب عليها الزام الأفراد بعمل أو الامتناع عن عمل أو لتحقيق بالنسبة اليهم اثرا قانونيا معينا .

فلذا يجب أن تتخذ قرارات التفويض مظهرا خارجيا معبرا تعبيريا واضحا عن ارادة الاصيل حتى يعلم بها الافراد ويرتبوا تصرفاتهم وفقا لاحكامها ومقتضياتها .

فالتفويض لا يكون صحيحا الا اذا وجد أولا نص يجيزه للاصيل ثم استعمل الاصيل مكنه التفويض المصرح له بها واصدر قرار بالتفويض فلنسا أن نتساءل :

هل هناك شروط لقرار التفويض ؟

نبادر بالقول أن قرار التفويض كأي قرار اداري يشترط فيه سائر الشروط المطلوبة في القرارات الادارية ؟

وعلى هذا فشروط صحة قرار التفويض تتمثل في :

- ١ — شروط تتعلق باختصاص بمصدر قرار التفويض « الاصيل » .
- ٢ — شروط تتعلق بادارة مصدر قرار التفويض الاصيل وهي سلامة الارادة من العيوب .

- ٣ — شروط تتعلق بمحل قرار التفويض أو موضوعه وهي مطابقة قرار التفويض للدستور أو القانون أو اللائحة ومطابقة القرار للاجراءات المطلوبة لاصدار القرار .

المبحث الأول

شروط اختصاص « بالاختصاص »

وهي الاختصاص

تعريف الاختصاص : Competence

يعتمد القانون العام (١) على فكرة الاختصاص ويعرف الاختصاص :
بأنه القدرة القانونية على التعبير عن ارادة احدى السلطات العامة ،
تعبيراً قانونياً ، أو وضع هذه الارادة موضع التنفيذ .
والمرجع في تحديده لاختصاص ما ، قد يعهد الى فرد معين أو الى هيئة
بذاتها بدون مشاركة Competence exclusive وقد يخول عدة موظفين
أو هيئات ممارسته كلا على حدة Competence alternative
وأخيراً قد يشترط المشرع لممارسة اختصاص ما مشاركة عدة افراد أو
هيئات وتعاونها معا Competence Collegiale بحيث لا يمكن ابرام
هذا ويختلف الفقهاء في تعريف الاختصاص :
التصرف الا بموافقتها جميعا .
فنجد فالين (٢) Waline يعرف الاختصاص بأنه مجموعة الواجبات
التي يؤديها موظف عام .
ونجد دي لوبادير De Labader يعرف الاختصاص بأنه القرار
الذي يصدر من السلطة الادارية المؤهلة قانوناً لاصداره .
واختص بالشئ في اللغة العربية (٣) انفراد به ، واختصه بالشئ خصه
به فاختص .

(١) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى — قضاء الالغاء — طبعة
١٩٧٦ — ص ٦٧٩ .

2 - M . woline : Droit Administratif - g ed .

Sirey 93 - p , 452 : en appelle compétence L'ensem ble pe
Attributions dun agent public .

(٣) ترتيب القاموس المحيط مادة خص

ويمكن القول ان فكرة تجديد اختصاصات معينة لرجال الادارة وهى نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات . لأن هذا المبدأ لا يقتضى تحديد اختصاصات السلطات الثلاث محسوب وإنما يستتبع أيضا توزيع الاختصاصات داخل نطاق السلطة الواحدة .

شبه الفقيه الفرنسي (٤) Waline الاختصاص فى القانون العام بقواعد الأقلية فى القانون الخاص . ولكن يقوم بين الاثنين مارق جوهرى مرجعة الى ان الغاية فى تحديد قواعد الاختصاص هى المصلحة العامة فى حين ان قواعد الأهلية يراعى فى تحليدها أصلا مصلحة الفرد .

ويمكننا تحديد فكرة الاختصاص بالتفويض بالعناصر الآتية :

١ - عنصر شخصى : بتحديد الأشخاص الذين يجوز لهم تون غيرهم التفويض فلا تفويض إلا بنص .

٢ - عنصر موضوعى : وذلك بتحديد الموضوعات التى يجوز التفويض فيها .

٣ - عنصر زمنى : وذلك بتحديد المدى الزمنى للتفويض .

٤ - عنصر مكانى : وذلك بتحديد الدائرة المكانية التى لرجل الادارة أن يباشر فيها التفويض .

4 - Waline Droit Adminis tratif - op cit . t . p . 452 .

Certains auteurs , et natamment M . scille , Ne voient pas be differencé essentielle eutr la competence et capacite il , desent gué la éopacite en droit civil , la competence En broit pub lic , sont uno seul et meme institution , puis gneil s'agit toujours de betsrminer si une personne a au N'apas gualite pour faire un actJuridigue . . la limitation de compentence des agents pudlics , au contrair cente les Abus de pouvoir : plus le pouvoir sere divise , mains il Sera danhereux .

المطلب الأول

العنصر الشخصى فى التفويض

القاعدة : انه يجب أن يسمح نص تشريعى أو لائى بالتفويض أى مطابقة قرار تفويض السلطة أو الاختصاص للقانون موضوعيا

La conformité objective de l'act de délégalation de pouvoir ou delegation de competences a la loi .

وتثبت مكنة التفويض للأصيل بنص فى الدستور أو التشريع أو اللائحة أو قرار ادارى .

ويجب أن يفسر النص الذى يجيز التفويض تفسيراً ضيقاً وعلى ذلك فإذا فوض محافظ بعض اختصاصاته الى من اجاز القانون التفويض اليهم (وهم نوابه — سكرتير عام المحافظة — السكرتير العام المساعد أو رؤساء المصالح أو رؤساء الوحدات الأخرى) كان تفويضه صحيحاً ولكن اذا فوض الى غير هؤلاء كان تفويضه باطلاً من ذلك ما انتهت الى اللجنة الأولى لإدارة فتوى رئاسة الجمهورية والمحافظات من بطلان قرار محافظ . . . فيما تضمنه من تفويض مراقب ومأمورى الضرائب العقارية فى توقيع الجزاءات التأديبية على العاملين التابعين للمراقبة .

وقالت المحكمة الادارية العليا فى حكم جلسة ٢٧ أكتوبر سنة ١٩٦٢ :
« وقد أسند المشرع سلطة توقيع عقوبة الفصل النهائى من المعهد العالى الزراعى الى مجلس المعهد منعقداً بهيئة مجلس تأديب ، ولم يشترك معه غيره فى ممارسة هذه السلطة أو يفوضه فى النزول عنها أو الانابة فيها ، وانما علق نفاذ العقوبة التأديبية التى يوقعها هذا المجلس على تصديق وكيل الوزارة المختص عليها بوصفه سلطة تصديق قضائية لا سلطة تأديب أصلية ، وذلك سواء وقعت المخالفة التأديبية من الطالب فى خصوص الفعل المزرى بالشرف والكرامة أو المخل بحسن السير والسلوك داخل المعهد أو خارجه

(٥) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع : السنوات ٢٨ ، ٢٩ ، ٣٠ — المكتب الفنى لمجلس الدولة ١٩٧٩ — فتاوى اللجنة الأولى : إدارة فتوى رئاسة الجمهورية والمحافظات فتوى رقم ٢٣٣ بتاريخ ١٩٧٥/٢/٦ ملف رقم ٥٨/١٦/٧٥ .

فلم يخول وكيل الوزارة سلطة اصدار قرار الفصل ابتداء او انفرادا حتى
؟ يهدر ضمانات التحقيق والدفاع والمحكمة » .

اما الحكم الوقتى الذى ورد بالقرار الوزارى رقم ... والذى اجاز
لوكيل الوزارة المساعد أن يتجاوز عن بعض ما جاء باللائحة الداخلية للمعاهد
العالية الزراعة من احكام فى حالات فردية وطبقا لمقتضيات الحاجة فى فترة
الانتقال التى حددها ، محض استثناء يقدر بقدرة ولا يتوسع فيه وقد حصره
القرار الوزارى فى نطاق اللائحة الداخلية للمعاهد الزراعية لا المعاهد العالية
هامة ، وهى لم تتضمن أى حكم يتعلق بالتأديب .

فلا يجوز بغير نص أن ينفرد عميد المعهد بسلطة توقيع عقوبة الفصل
النهائى على الطالب الذى ارتكب مخالفة تأديبية تبرر توقيع هذا الجزاء بدون
انعقاد مجلس المعهد بهيئة مجلس تأديب لمجرد عدم تكامل هيئة التدريس أو
عدم تشكيل هذا المجلس ، خاصة وأن المشرع لم يحدد عددا معيناً لصحة
انعقاد المجلس .

كما لا يجوز أن تؤول سلطة التأديب المخولة لمجلس التأديب الى وكيل
الوزارة للحجة عينها فضلا عن أن تفويض وكيل الوزارة المساعد بموجب
القرار الوزارى سلطة لتجاوز عن بعض ما ورد باللائحة الداخلية للمعاهد
الزراعية من احكام استثناء يقدر بقدرة لا يتوسع فيه ومحصور فى نطاق
اللائحة المذكورة واثره لا يمتد الى اثرة الاوضاع التأديبية .

ومن حيث انه لما تقدم يكون القرار المطعون فيه بفصل المدعى نهائيا من
المعهد لسوء سلوكه من السيد وكيل الوزارة لشئون التعليم الفنى بناء على
اقتراح السيد عميد الكلية ، لا على قرار مجلس المعهد فى شكل هيئة تأديب
قد وقع مخالفا للقانون مشوبا بعيب عدم الاختصاص لصدوره ممن لا يملك
سلطة اصداره » .

وجاء بحكم آخر للمحكمة الادارية العليا فى ٢٥ نوفمبر ١٩٦٧ انه ولئن
نص قانون الادارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ على ان لكل وزير أن يفوض
المحافظ فى بعض اختصاصاته (م المادة ٤/٦ من القانون و ٧ من اللائحة

التنفيذية) الا أن الثابت من رد الجهة الادارية انه لم يصدر تفويض للمحافظين في اختصاص وزير التربية والتعليم المنصوص عليه في المادة ٢٨ من القانون ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن غلق المدارس الخاصة اداريا . ولا يجوز القول بأن اختصاصات الوزراء المنصوص عليها في القوانين واللوائح قد آلت الى المحافظين بصور قانون الإدارة المحلية كما ذهب الي ذلك الحكم المطعون فيه والا لما كانت ثمة حاجة الي النص في قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية على تفويض الوزراء للمحافظين في بعض اختصاصاتهم ، يضاف الى ذلك ان قانون الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية قد حددوا المسائل التي تدخل في اختصاص المحافظين بما لا يتناول بالتقطع الاختصاص باغلاق المدارس الخاصة اداريا طبقا للمادة ٢٨ من قانون المدارس الخاصة وبذلك بقي هذا الاختصاص مسندا لوزير التربية والتعليم دون سواه .

ولما كان القرار المطعون فيه قد صدر من السيد المحافظ وكان متنفذا انتقل الاختصاص اليه سواء بناء على صدور قانون الإدارة المحلية .

أو بناء على عدم صدور تفويض للمحافظين في اختصاص وزير التربية والتعليم المنصوص عليه في المادة ٢٨ من القانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٨ بشأن غلق المدارس الخاصة اداريا .

وبذلك بقي هذا الاختصاص مسندا لوزير التربية والتعليم دون سواه .

وعلى هذا :

وتطبيقا لقاعدة التفسير الضيق للنص الذي يجيز التفويض انه لا يجوز لنائب الوزير أن يفوض اختصاصاته برغم انه طبقا للقانون رقم ٢٢٣ لسنة ١٩٥٣ يخضع لمعظم الاحكام الخاصة بالوزراء ، وانه من رجال السياسة وليس من الموظفين الاداريين ، وانه يحضر جلسات مجلس الوزراء بقرار من المجلس — عند غياب الوزير وان منصبه لا يعتبر درجة مالية في جداول

(٦) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا — السنة ١٣ — العدد الاول — ص ١٣٥ القضية رقم ٨٨٥ لسنة ١١ ق .

(٧) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ١١٨ .

الوظائف الادارية الملحقة بقوانين العاملين المدنيين بالدولة ولا يغير من ذلك ما تنص عليه المادة ١١٤ من الدستور ١٩٦٤ من أن نواب الوزراء يسرى عليهم الأحكام الخاصة بالوزراء .

وما تنص عليه المادة ١٥٣ من دستور ١٩٧١ من أن :
« تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم » .
وتنص المادة ١٥٤ من الدستور ذاته (١٩٧١) على أن :
« يشترط فيمن يعين وزيراً أو نائب وزير أن يكون . . . » .
وعلى هذا فلا يجوز لنائب الوزير أن يفوض اختصاصاته المفوضة تطبيقاً لقاعدة التفسير الضيق للنص الذي يجيز التفويض للأصلاء ويجب على نائب الوزير أن يمارس اختصاصاته بصفة شخصية .

— هكذا نجد أن صدور قرار بالتفويض هو شرط أساسي لوضع التفويض موضع التطبيق فيجب أن تكون إرادة الأصيل قد اتجهت بالفعل إلى التفويض في بعض اختصاصاته وعبر عن هذه الإرادة بشكل من الأشكال »

المطلب الثاني

العنصر الموضوعي

في قرار التفويض

القاعدة الأساسية هنا :

انه لا يصح اجراء التفويض الا في الموضوعات والقرارات المرخص بتفويضها والا كان قرار التفويض غير مشروع (٨) .

ولا يجوز أن يكون التفويض عاماً بدرجة يتعذر معها تحديد الموضوعات المفوضة تحديداً كافياً (٩) . وباستقراء قوانين وقرارات التفويض في مصر نجد أن نصوصها لا تحدد الموضوعات التي يجوز والتي لا يجوز التفويض فيها ،

8 - C . E . 20 Juin 1950' ste procol, Rec. , p . 414 .

9 - C . E . maro² 1975, commune de Iog s Margueron Rec .
p. 186 .

ولكنها تترك للأصيل جرية التقدير في تحديد موضوعات التفويض فيجوز للأصيل تفويض أى من اختصاصه بغض النظر فيما اذا كان القانون المنشئ للاختصاص سابقا على قانون التفويض أو لاحقا له ، وبغض النظر عن نوع هذه الاختصاصات .

وتطبيقا على هذا :

افتت الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع أن سلطة الاشراف على الوزارة كانت مركزة في يد الوزير حتى سنة ١٩٥٢ ثم صدر دستور سنة ١٩٥٦ ونص في المادة ١٤٨ على أن يتولى كل وزير الاشراف على شئون وزارته ، ويقوم بتنفيذ السياسة العامة للحكومة بها .

ولم يعد من المستساغ أن ينهض بالأعباء الادارية التي تحول بينه وبين النهوض بهذه المهمة الخطيرة . لذلك صدر القانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ في شأن التفويض في الاختصاصات ونصت المادة الاولى منه بعد تعديلها بالقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٥٧ على انه للوزير أن يعهد ببعض الاختصاصات المخولة له بموجب القوانين الى وكيل الوزارة أو الوكلاء المساعدين ، وله أن يوزع الاختصاصات بينهم في حالة تعددهم .

وبين من ذلك ان المشرع رخص للوزير في النزول عن أى اختصاص نيظ به بمقتضى القوانين الى وكيل الوزارة أو الوكيل المساعد في وزارته وذلك تمكينا له من التفرغ لاداء مهمته الرئيسية المشار اليها .

فالتفويض غير جائز الا في الموضوعات التي يصرح بها النص التشريعى بالتفويض فيها .

(١٠) المستشار أحمد سمر أبو شادى : مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الجمعية العمومية للقسم الاستشارى للفتوى والتشريع في عشر سنوات ١٩٦٠ — ١٩٧٠ — الجزء الأول بند ١١ — ص ٣٣ فتوى رقم بتاريخ ١٨/١/١٩٦٠ .

وتطبيقا لهذا قضت محكمة القضاء الإداري (١١) في جلسة ١٩٦٠/٤/٦ إذا كان قانون الموظفين (١٢) يقضى بأن يقدم التقرير السرى عن الموظف من رئيسه المباشر ثم يعرض على المدير المحلى للإدارة فرئيس المصلحة لبدء ملاحظاتها ثم يعرض بعد ذلك على لجنة شئون الموظفين لتسجيل التقدير إذا لم تؤثر الملاحظات في الدرجة العامة لتقدير الكفاية والا فيكون للجنة تقدير درجة الكفاية التى يستحقها الموظف ، ويكون تقديرها نهائيا » .

وإذا رسم المشرع بهذا النص الاجراءات الواجب مراعاتها في وضع التقارير بها رآه كفيلا بتحقيق الضمانات الكافية للموظفين في كافة مراحلها ، فان من مقتضى ذلك ان الموظف الذى ناط به القانون الاشتراك في وضع هذه التقارير على الوجه الذى رسمه له ، يجب عليه أن يمارس الاختصاص المحدد له بنفسه ولا يجوز له أن يعهد به الى سواه . طالما أن القانون لم يخوله سلطة تفويض غيره فيها عهد به اليه » .

— وقضت المحكمة الادارية العليا في جلسة ١٩٦٥/٥/٨ بأن :
« القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم مكاتب الوسطاء فى الحاق
الممثلين والمثلات وغيرهم بالعمل .
نص فى المادة الثانية على أن :
« لا يجوز الاشتغال بأعمال الوساطة الا بعد الحصول على ترخيص
بذلك من وزير الارشاد القومى » .

ومن حيث أن القانون المذكور قد أسند سلطة البت فى طلبات الترخيص بالأشغال المذكورة سواء بمنح الترخيص أو برفض الطلب الى السيد الوزير فليس لغيره من موظفى الوزارة أن يباشر هذا الاختصاص دون تفويض منه فى الحدود التى تسمح بها أحكام التفويض . ومادام أنه لم يصدر من الوزير

(١١) مجموعة المبادئ التى قررتها محكمة القضاء الإداري : السنة الرابعة عشرة القضائية رقم ٢٠٠٧ لسنة ١٠ قضائية بجلسته ٦ أبريل ١٩٦٠ برقم ١٦٣ - ص ٢٦٧ .
(١٢) القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بشأن الموظفين المادة ٣١ .

تفويض طبقا لاحكام القانون ٣٩٠ لسنة ١٩٥٦ المعدل بالقانون ١٢٧ لسنة ١٩٥٧ فانه من المتعين احتراماً لحكم القانون ان يباشر هذا الاختصاص بنفسه .

ومن حيث ان قواعد تحديد الاختصاص انها شرعت لتضع قواعد ملزمة للادارة تحقيقاً للصالح العام فانه يترتب على مخالفتها بطلان القرار الذي يصدر من غير المختص باصداره .

ومن حيث انه على مقتضى ما تقدم يكون القرار الصادر من السيد وكيل الوزارة برفض الترخيص للمدعى في الاشتغال بأعمال الوساطة في الحاق الفنانين بالعمل مشوباً بعيب عدم الاختصاص وهو عيب يستوجب القضاء بإلغاء هذا القرار دون حاجة الى بحث باقى أوجه الطعن عليه .

— وايضا .. وطبقاً للقواعد العامة لما كانت اللوائح والقرارات التى تصدر تنفيذاً لاحكام القانون يجب أن تجيء فى حدود الاطار الموضوعى لها فى تلك الأحكام ، فلا يجوز أن تضيف قواعد جديدة أو أن تنظم تعديلات صريحة أو ضمنية — للأحكام الأصلية ذلك ان اصدار اللوائح المكملة للقوانين والمنفذة لها عملية مقصورة مهيئتها على انفاذ المبادئ المقررة فى التشريع وذلك بوضع الشروط اللازمة لتطبيقه أو بوضع القواعد التى تفصل ما ورد عاماً فى أحكامه وذلك بما لا يتضمن خروجاً على تلك الأحكام أو اضافة أحكام مبتدأة اليها . وغنى عن البيان أن هذا كله يجب أن يتم فى صورة قواعد تتسم بالعمومية .

وتطبيقاً لذلك :

فوض القانون ١٣ لسنة ١٩٧١ وزير الثقافة فى وضع القواعد الخاصة باستيراد الأفلام السينمائية الأجنبية . وقد جاء تفويضه مقصوراً على تحديد عدد الأفلام التى تستورد ونوعها دون أن يفوض فى تحديد الجهات التى يصرح لها بالاستيراد على سبيل الحصر .

(١٣) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا : السنة العاشرة ، القضيتان ٨٤٠ و ٦٨ لسنة ٩ قضائية برقم ١٢٠ جلسة ١٩٦٥/٥/٨ — ص ١٣٠٣ .

نأذا أصدر وزير الثقافة قراراً حدد فيه على سبيل الحصر الجهات التى يصرح لها باستيرادها فتصرها على شركة ...

فقرار وزير الثقافة رقم ٨٢٧ لسنة ١٩٧١ خرج عن حدود التفويض الوارد بالقانون ويكون قد جاء غير مستند الى سبب مشروع. وبين ثم يتعين الحكم بالغائه فيما تضمنه فى هذا الشأن .

وعلى هذا فلا يجوز التفويض الا فى الموضوعات التى يقر القانون التفويض فيها .

ورأينا ان المشرع سلك أكثر من مسلك فى ذلك :

١ — فقد يصرح للأصيل أن يفوض فى اختصاصاته بصفة عامة ودون تحديد .

٢ — وقد يجيز له أن يفوض فى اختصاصاته عدداً موضوعات معينة يستبعد عنها النص صراحة .

مثال ذلك : القرارات المتعلقة باختيار كبار المستعدين وتوزيع الوظائف والمكافآت والترقيات .

ومثال القرارات التى تربط الوحدة الادارية لأجل طويل فى المستقبل .

ومثال القرارات التى تؤثر على ادارات أخرى داخل الوحدة الادارية .

٣ — قد يعدد المشرع الاختصاصات التى يجوز التفويض فيها على سبيل الحصر (١٥) .

فقرار التفويض يخضع من زاوية موضوعه لعدة قواعد :

القاعدة الأولى :

ان الأصيل لا يفوض الا فيما يدخل فى اختصاصاته ولا يملك أن يفوض فيما لا اختصاص له فيه .

(١٤) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها محكمة القضاء الادارى : السنة السابعة والعشرون — ١٩٧٦ — القضية رقم ٢٩٧ لسنة ٢٦ قضائية جلسة ١٤/١١/١٩٧٢ — ص ١٤ .

(١٥) الدكتور عبد الفتاح حسن : المرجع السابق ص ١٢٥ .

القاعدة الثانية :

ان الاصيل لا يملك التفويض الا فيما يجيز له النص بالتفويض فيه .
واذا سمح له النص بتفويض التوقيع امتنع عليه تفويض الاختصاص .

القاعدة الثالثة :

اذا اُجيز التفويض بناء على نص دون تحديد موضوعات معينة ، امتنع على الاصيل ان يفوض في كافة اختصاصاته فالتفويض الكلى الشامل لا يجوز .
لان الاصيل بذلك يتنحى كلية فيفقد بذلك سبب وجوده والتفويض الشامل يتنافى مع حكمة التفويض الذى يهدف الى تخفيف العبء عن الاصيل .

القاعدة الرابعة :

يجب لصحة التفويض ان يصدر عن السلطة صاحبة الاختصاص في التفويض طبقا للتشريعات .

ولما ان نتساءل في ختام هذا المطلب :

هل يشترط ان تكون الموضوعات التى يرد عليها التفويض محددة في قرار التفويض ؟

نبادر بالقول نعم يجب ان تكون الموضوعات التى يرد عليها التفويض محددة في قرار التفويض في شرطت التشريعات ذلك .

اما اذا لم يرد تحديد في التشريعات فان القضاء والفقه يفرق بين تفويض التوقيع وتفويض الاختصاص .

— تفويض التوقيع : لا يتطلب تحديد موضوعات التفويض .

— تفويض الاختصاصات : يجب ان يكون موضوعات التفويض في الاختصاصات محددة على سبيل الحصر .

المطلب الثالث

العنصر الزمنى للتفويض

بمعنى ان يكون التفويض محدد المدة

اذا كان الاصل هو قيام الاصيل مباشرة الاختصاص المنوط به لنفسه .
فإذا اُجاز المشرع للأصيل ان يفوض غيره في بعض اختصاصاته ، فيشترط ان يكون هذا التفويض محدد المدة .

وحكمة ذلك تنحصر في عودة الاختصاص المفوض الى الاصيل بانتهاء
المدة المحددة في قرار التفويض ، اذ لا يتلعم أن يكون التفويض مؤبداً ، لانه
عندئذ يعتبر نزولاً عن الاختصاص (١٦) .

فالقصد من تحديد مدة التفويض — اذا وضع في دستور أو قانون أو
قرار أو لائحة هو وضع قيد زمني لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي من
جانب السلطة المفوضة كي تمارسه في الوقت المحدد لقيام مقتضياته
ودواعيه (١٧) .

فقرار التفويض بتحديد مدة له ، لهو القيد الزمني الذي يحول دون
اطلاق التفويض ، فان القرار الإداري قدر ان تحديد هذه المدة يكون بوحدات
قياس الزمن العادية كالسنة أو الشهر أو اليوم أو غياب الاصيل المفاجيء .

ولنا أن نتساءل :

ما أثر مضي المدة على الاختصاص بالتفويض ؟ وبمعنى آخر هل يعتبر
التفويض منتهياً اذا ما انقضت المدة المحددة له ؟

لا شك ان المدة التي يسرى خلالها التفويض في الاختصاص هو مجرد
إفصاح *La Volonté* عن رغبة تنفيذ قراره خلال فترة محددة ، الاصيل
في التفويض في اختصاصه خلال فترة زمنية معينة .

فالقاعدة اذن ان للاصيل سلطة تقديرية في اختيار الوقت الذي يفوض
فيه اختصاصه غير أن القضاء يراقب هذه الناحية أحياناً — فضلاً عن قضاء
التفويض — وهو يرى بصفة عامة ان على الاصيل أن يحسن اختيار وقت
تصرفه .

Le temps convenant pour l'action administrative

(١٦) دكتور بشار جميل عبد الهادي : التفويض في الاختصاص — دار
الفرقان — الاردن ١٩٨٢ ص ١٩٣ .

(١٧) المحكمة العليا : مجموعة الاحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية
الجزء الاول ١٩٧٧ جلسة ٥ أبريل ١٩٧٥ — الدعوى رقم ٩ لسنة ٤ قضائية
عليا (دستورية) ص ٢٦٠ .

لأن ضرورة استقرار المعاملات تستلزم ألا تبقى المراكز القانونية مهددة مدداً طويلاً .

فإذا نص الدستور أو القانون أو اللائحة على عدم جواز التفويض في اختصاص ما إلا خلال وقت محدد أو بعد مرور مدة معينة *delbi suspensif* فإن كل قرار يصدر قبل أو بعد حلول الأجل المضروب يعد باطلاً لصدوره من غير المختص .

المطلب الرابع

العنصر المكاني للتفويض

يكون الاختصاص بالتفويض اقليمياً أو مكانياً عندما يتحدد نطاق اقليمى لاختصاص العضو أو الهيئة بحيث يتعين ألا تمارسه خارج هذا النطاق .

ويحدث هذا التحديد المكاني للاختصاص بالتفويض في نطاق الإدارة المركزية بصورتها المعتدلة (اللوزارية) أو في نطاق الإدارة اللامركزية .

فإذا كان لرئيس الجمهورية ونوابه ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم والهيئات العامة القومية . . . الخ أن يمارسوا اختصاصاتهم على إقليم الدولة كله .

(١٨) مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري : السنة الرابعة ص ٧٣٥ بتاريخ ١٠ مايو ١٩٥٠ ، وجاء في هذا الحكم :

« أن الإدارة بما لها من سلطة تقدير مناسبات القرار الإداري تترخص في تعيين الوقت الملائم لاصراره بلا معقب عليها في هذا الشأن من المحكمة ، مادام خلا قرارها من أساء استعمال السلطة ، وبشرط ألا يكون القانون قد عين لها ميعاداً يحتم إصدار القرار فيه ، وألا كان إصداره بعد الميعاد المعين لذلك مخالفاً للقانون » .

(١٩) الدكتور / محمود عاطف البنا : مبادئ القانون الإداري — في أساليب النشاط الإداري ووسائله ١٩٧٩ — دار الفكر العربي — ص ٣٤٥ .

(٢٠) أستاذنا الدكتور سليمان الطماوى : القرارات الإدارية — المرجع السابق ص ٣١٨ .

فإن المشرع كثيرا ما يحدد النطاق المكاني الذي لا يجوز لرجل الإدارة أن يتعداه حين يمارس اختصاصه فالمحافظ لا يجوز له أن يصدر قرارات بالتفويض في نطاق محافظة أخرى وأيضا لا يجوز لرئيس مجلس مدينة أو قرية أن يتعدى النطاق المكاني المحدد لمدينته أو قريته إذا أجاز القانون له ذلك .

والى هذا المبدأ اشارت محكمة القضاء الإدارى بقولها « الاختصاص الوظيفى لكل موظف إنما هو منوط بالمكان المعين له . ومن ثم لا يجوز لى موظف تخطى حدود هذا الاختصاص » .

وتطبيقا لهذا أفتت لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة ٢٢ يونيو ١٩٧١ :

« أن المادة الأولى من القانون ٣٧ لسنة ١٩٦٨ بشأن التفويض في بعض الاختصاصات أجازت للمحافظ أن يفوض ممثل الوزارات في مجلس المحافظة والسكرتيرين العامين للمحافظات ورؤساء مجالس المدن والقرى في بعض الاختصاصات والمادة اذ تعدد هؤلاء جميعا فلا يمكن أن يكون التفويض الا بالنسبة للدائرة المكانيّة لكل منهم والا جاز أن يفوض رئيس مجلس مدينة عن مدينة أخرى أو رئيس مجلس قرية عن قرية أخرى لها مجلس قرية .

كما أن رئيس مجلس المدينة هو رئيس للمدينة وحدها فلا يفوض الا في حدود المدينة لأن الأصل هو التقيد بالدوائر المكانيّة الا اذا وجد نص ينقضها — كما أن القول بغير ذلك يؤدى الى الخلط الشديد في مجالات الاختصاص بحيث يمكن أن يصبح التفويض اسلوبا فوضوا . والتفويض استثناء فيلزم فيه التفسير الضيق فلا يضاف صور أخرى الى ما نص عليه بصريح العبارة وازضافة صور أخرى تعنى اضافة في التشريع نفسه كما أن اجازة مثل هذا التفويض موضع البحث يؤدى الى التعلل في الاختصاص . اذ يمكن أن يتصور

(٢١) مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها لجان القسم الاستشارى للفتوى والتشريع : للسنوات ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، من أول أكتوبر سنة ١٩٧٠ الى آخر سبتمبر ١٩٧٣ — متوى رقم ٩٧٠ بتاريخ ١٩٧٦/٨/٢١ ملف رقم ٢٢٦٤/٢٩/٣٢ ص ٦٠ .

فيه تفويض رئيس مجلس قرية ما في شئون بيوع اراض مدينة ما ذات مجلس مدينة او في نطاق المحافظة كلها . لذلك انتهت اللجنة الاولى (ادارة الفتوى لوزارتى الاسكان والادارة المحلية) الى عدم جواز تفويض السادة رؤساء مجالس المدن في الشئون المالية والادارية بالنسبة للعاملين بالمجالس القروية . هذا : وحالات عدم الاختصاص التى ترجع الى العنصر المكائى نادرة في العمل لان الحدود المكائية لمزاولة الاختصاصات الادارية للتفويض تكون عادة من الوضوح بدرجة كافية .

ولكن قد يتساءل عن القيمة القانونية لقرارات التفويض التى يصدرها رجل الادارة وهو بعيد عن محل عمله ؟

استقر الفقه والقضاء في فرنسا على صحة القرارات التى يصدرها رئيس الدولة وهو بعيد عن اقليمها (٢٢) .

كما قضى مجلس الدولة الفرنسى بصحة القرارات التى يصدرها العمدة وهو بعيد عن منطقة عمله (اذا لم يكن في اجازة) .

على أن القانون قد يشترط صدور القرار في المكان الرسمى المعد لذلك وعلى الأخص في حالة اللجان والمجالس .

فقانون الحكم المحلى رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ ينص في المادة ٢١ على أن : يعد مقر للمجلس الشعبى المحلى للمحافظة وكأنه بعاصمة المحافظة .

فاجتماع مجلس المحافظة في غير المكان المعد لذلك باطل .
والقرارات التى يصدرها في غير ذلك المكان غير مشروعة .

(٢٢) أستاذنا العميد الدكتور سليمان الطماوى : القرارات الادارية .
طبعة ١٩٨٤ ص ٣١٨ .
(٢٣) أستاذنا الدكتور محمود حلمى : القرار الادارى ص ٦٧ .